

# PRVIH TRIDESET MJESECI NOVOG SUSTAVA PARLAMENTARNOG NADZORA NAD OBRAMBENIM SEKTOROM U REPUBLICI HRVATSKOJ

Igor Tabak \*

UDK: 342.537:355.02(497.5)

342.52:355.02(497.5)

342.53: 355.02(497.5)

328.3:355.02(497.5)

Stručni rad

Primljeno: 27.IX.2011.

Prihvaćeno: 7.II.2012.

## Sažetak

U tekstu je prikazan sustav parlamentarnog građanskog nadzora nad oružanim snagama u Republici Hrvatskoj posljednjih godina. Poseban je naglasak stavljen na djelovanje Odbora za obranu, radnog tijela Hrvatskoga sabora kojemu je od njegova osnivanja sredinom 2008. godine izričito povjeren posao parlamentarnoga građanskog nadzora nad obrambenim resorom Hrvatske. Detaljnije se razmatra ustroj Odbora za obranu, s posebnim osvrtom na institut Vanjskih članova odbora, kao novine u ovakvim poslovima u Hrvatskoj, ali i u široj regiji. Usto, sastavljena je i kritička analiza djelovanja Odbora za obranu tijekom njegovih prvih 30 mjeseci postojanja, a na temelju javno dostupnih dnevnih redova sjednica. Razmotreno je i djelovanje Odbora za obranu sa stajališta transparentnosti i «prava građana da znaju».

Ključne riječi: obrambeni sektor RH, oružane snage RH, Hrvatski sabor, Odbor za obranu, parlamentarni građanski nadzor, tajnost podataka

## UVOD

Demokratski nadzor nad sigurnosnim sektorom države relativna je novost u Republici Hrvatskoj. Po prvi put kao izričita demokratska vrijednost istaknut je 2001. godine, no za ikakvu konkretniju i efikasniju operacionalizaciju ovih vrijednosti trebalo je pričekati nekoliko godina. Dok teorija spominje više oblika demokratskog nadzora nad sigurnosnim sektorom, s različitim nositeljima – parlament, akademija, nevladin sektor, mediji (Forster, 2006.) – Hrvatska je u području obrane odlučila institucionalno donekle definirati samo parlamentarni demokratski nadzor nad oružanim snagama,

---

\* Igor Tabak (tabak.igor@gmail.com) samostalni je i neovisni vojni analitičar te medijski komentator vanjsko-političkih tema i tema iz područja sigurnosti.

dok su ostali predmeti i forme nadzora u ovome sektoru prepušteni slučaju te volji pojedinaca. Tema ovoga izlaganja upravo je svježja praksa parlamentarnog demokratskog nadzora nad obrambenim sustavom Republike Hrvatske, dok će po strani biti ostavljen ustroj i rad sustava nadzora nad sektorom unutarnjih poslova (koji je tek u povojima), te hrvatskim sigurnosnim službama.<sup>1</sup>

Posebna pažnja posvećena je dosadašnjoj praksi Odbora za obranu, redovitog radnog tijela Hrvatskoga sabora, osnovanog početkom 2008. godine, nakon konstituiranja 6. saziva Hrvatskog sabora. Ovaj tekst predstavlja prvi, grubi i rudimentarni uvid u djelovanje ovog parlamentarnog radnog tijela za vrijeme njegovog prvog saziva. Posebna se pozornost skreće i na djelovanje vanjskih članova Odbora, pojedinaca čije uvođenje u praksu parlamentarnoga radnog tijela za nadzor predstavlja popriličnu novinu. Time je u Hrvatskoj oživotvoren i element građanskoga nadzora nad sektorom obrane, što predstavlja iskorak u regionalnoj praksi parlamentarnog nadzora nad pojedinim segmentima obrane, ali i demokratskog nadzora sigurnosnog sektora općenito.

## UKRATKO O POJMOVIMA

U tekstu se koriste pojmovi koji nisu do kraja uobičajeni u praksi hrvatskoga sigurnosnog sektora<sup>2</sup>, a ni domaćeg obrambenog sektora kao njegova sastavnog dijela. Jednako tako, ovi pojmovi nisu jasno definirani ni u pozitivnim propisima – upravo zato, potrebno je postaviti barem radne definicije pojmova korištenih u nastavku.

Posljednjih se godina sve više čuje o nadzoru nad radom i ustrojem sigurnosnoga sektora države u njegovom širem ustrojbenom smislu (unutarnji poslovi, sigurnosne službe, obrambeni sektor, zasebne agencije za poslove zaštite, spašavanja i upravljanja krizama). Njegova je svrha osiguravanje optimalnoga odnosa između efikasnosti djelovanja tih državnih struktura s jedne strane, i osiguravanja primjene pravnih propisa te demokratskih načela u odnosu prema građanima, s druge strane (Born i Leigh, 2005.). Takav se balans – demokratska odgovornost – postiže kombinacijom mjera, ne bi li se u isto vrijeme osiguralo provođenje općenite političke prevlasti u

<sup>1</sup> Zanimljivo je vidjeti koliko je detaljnije uređen nadzor nad sigurnosnim službama u Hrvatskoj, gdje *Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske* predviđa tri paralelna mehanizma nadzora – **stručni** (putem Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost), **parlamentarni** (putem Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost, redovito radno tijelo Sabora) i **građanski** (kroz Vijeće za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija, zasebno tijelo osnovano pri Hrvatskom saboru), (*Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske*, 2006.: članci 103.-114.)

<sup>2</sup> Što dobro i jasno ocrtava (Turek, 2006.) gdje se kao ravnopravne vrste nadzora (doduše, prvenstveno obavještajnih službi) spominju izvršna kontrola, zakonodavni nadzor, sudska kontrola i tzv. „neformalni i indirektni nadzor javnosti“. Mišljenje je autora ovoga teksta da spomenuto ni na koji način ne može biti tretirano u istoj razini, budući da rad u okviru pravnih okvira države te politička vlast predstavljaju svojevršno polazište za demokratski nadzor. Osim toga, nadzor i utjecaj javnosti (šire i specijalizirane) te građanskoga društva, u praksi ne mora biti ni neformalan niti indirektan.

upravi, načelnu parlamentarnu nadređenost, ali i određen utjecaj civilnoga društva kao jednog od načina organiziranja interesa grupa građana. Zbog ovakve širine raspona aktera uključenih u proces nadzora raznolike su i metode kojima se taj postupak provodi u praksi djelovanja sigurnosnoga sektora države.

Upravo zato, promatrajući nadzor nad sigurnosnim sektorom uopće, a onda i nad sustavom obrane posebno, govorimo o više vrsta mogućega nadzora. Kao prvo, spomenimo stručni nadzor – koji provode stručnjaci za pojedino područje, i koji pazi da se djelatnost nadziranih institucija pridržava određenih pravila struke. On je u pravilu hijerarhijski postavljen, i vodi se po upravnim, a ne demokratskim načelima. Obično ga provodi neko zasebno kontrolno tijelo, više ili manje neovisno od sustava koji nadzire i provjerava.

Za razliku od stručnog, demokratski nadzor nad pojedinim sustavom demokratski provode predstavnici, na slobodnim izborima izabrane vlasti. Demokratski nadzor vrlo je širok pojam u čije nositelje, osim neposrednih predstavnika birača, posredno spadaju i svi eksponenti tako izabrane vlasti. Upravo zato, na području obrane možemo u neku ruku reći i da Ministarstvo obrane tijekom svog rada provodi neke elemente demokratskog nadzora nad oružanim snagama. Budući da se u praksi uvidjelo kako sam općeniti demokratski nadzor u spomenutom obliku nije ni izbliza dovoljan, ovo se polje nadzora krenulo detaljnije raščlanjivati, šireći mogući raspon uključenih provoditelja nadzora.

Parlamentarni nadzor nad sigurnosnim sektorom podvrsta je demokratskoga nadzora, ponešto specijalniji pojam i mehanizam. Njega provode u parlament izabrani predstavnici birača – u hrvatskome slučaju saborski zastupnici – samostalno, a češće u okviru namjenskoga parlamentarnog radnog tijela. U Hrvatskoj je od 2008. godine takvo namjensko radno tijelo parlamenta upravo Odbor za obranu Hrvatskoga sabora, kojim ćemo se detaljnije pozabaviti u tekstu koji slijedi<sup>3</sup>.

Ostaje još za definirati i građanski nadzor nad sigurnosnim sektorom kao podvrstu pojma demokratskog nadzora. Iako nedvojbeno živimo i djelujemo u okvirima građanskog društva i poretka, pojam „građansko” se ovdje tumači ponešto drugačije – u skladu s tumačenjima pojma „civilno”, kao osnove djelovanja nevladinog sektora, „civilnoga društva” – a ne, kao što se ponekad čuje kroz „civilno”, kao sadržajnu opreku uniformiranome ili djelatno vojnome u obrani.

U tom kontekstu, „građansko društvo” znači „građansko djelovanje, dakle djelovanje aktera bez osobito značajnih resursa ekonomske i političke moći (kao što su kapitalističke korporacije, političke partije, kontrola nad državnom upravom, agencijama i drugim institucijama), koje se tiče funkcija što nadilaze privatne interese, uključujući i djelovanje na državnu i međunarodnu politiku” (Dvornik, 2009.). Pritom je značajan i odnos prema predmetu tog djelovanja, budući da je „civilni odnos na djelu kad se društveni odnosi ne prihvaćaju kao *bussiness as usual*, kao rutinom i tradicijom sankcioniran obrazac dobrog života, nego kao nešto što treba promijeniti” (Dvornik, 2009.). U tom je djelovanju posebno bitan i odnos autonomne građanske

<sup>3</sup> Za detalje o parlamentarnome nadzoru i njegovoj primjeni v. Fluri i Johnsson, 2004.

odgovornosti pojedinaca, shvaćene ne samo kroz poštivanje zakona, propisa i uvriježinih normi – već i kroz njihovo stalno kritičko preispitivanje (Dvornik, 2009.).

U tom smislu, građanski nadzor u užem smislu predstavlja stvaranje nadzornih radnih tijela sastavljenih od takvih neovisnih građana, dok u širem smislu znači uklapanje predstavnika civilnoga društva, akademske zajednice, medija i drugih, u postojeća nadzorna tijela – kako drugdje, tako i u sigurnosnom sektoru općenito ili obrani poimence.

## USTAVNE OSNOVE GRAĐANSKOGA NADZORA

Prilikom izmjena Ustava Republike Hrvatske, u svibnju 2001. godine, dopunjeni su članci 7. i 80. Ustava (Ustav RH, 2001.). Dok 7. članak Ustava, posvećen oružanim snagama, među ostalim općenito definira da se „demokratski nadzor nad oružanim snagama Republike Hrvatske uređuje Ustavom i zakonom” – članak 80. Ustava, definirajući djelokrug Hrvatskog sabora, spominje i poslove „građanskog nadzora nad oružanim snagama i službama sigurnosti Republike Hrvatske”.

Već tu počinju hrvatski problemi s poslovima civilnog nadzora. Na simboličkoj je razini zanimljivo da su upravo ove odredbe zaboravljene pri pročišćavanju teksta Ustava – tako da ih se umjesto u Pročišćenom tekstu, nalazi tek u Ispravku Ustava Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), od 13. lipnja 2001. godine (Ispravak Ustava RH, 2001.). No, znatno je bitniji problem korištenja neujednačene terminologije, koji i u tako kratkoj formi miješa demokratski i građanski nadzor, ne definirajući pobliže ni jednu od ovih formulacija – dok se parlamentarni nadzor uopće ne spominje.<sup>4</sup> Jednako tako, ovdje se miješa i građanski nadzor nad oružanim snagama i sigurnosnim službama (što su poslije ispala dva poprilično odvojena sustava), dok se uopće ne spominje općeniti nadzor nad obrambenim sektorom u cjelini. Time je nadzoru izmaknut niz polukomercijalnih poduzeća (Agencija Alan, Pleter-usluge i druga), koja su na javnome glasu po netransparentnom i nejasnom poslovanju vezanom uz sektor obrane. Ujedno, nigdje nije izričito spomenuto ni Ministarstvo obrane Republike Hrvatske (MORH), kao zaseban predmet nadzora. Iako je ovo ministarstvo načelno civilna institucija, dio Vlade RH i izvršne vlasti općenito, ono u svome sastavu sadrži velik broj djelatnih vojnih osoba i praktično traži nadzor jednak, ako ne i rigorozniji, od onog nad samim oružanim snagama Republike Hrvatske. Ovo posebno vrijedi ako imamo u vidu probleme koje je Republika Hrvatska imala s politizacijom sektora obrane tijekom 1990-ih (Bellamy, 2002.) – s rigoroznom političkom kontrolom koja se putem Ministarstva obrane provodila nad djelatnim pripadnicima oružanih snaga i koju se reformama sustavno krenulo suzbijati (Edmunds, 2007.; Gareljčić, 2003.). Dok dio teoretičara i ovakvu situaciju smatra primjerom građanskog nadzora nad oružanim snagama, provođenog subjektivnim sredstvima (Forster, 2006.) – Hrvatska posljednjih godina teži građanskom nadzoru nad oružanim snagama provođenom

<sup>4</sup> Za razlaganje razlika među ovim pojmovima, njihovog pojedinačnog značenja te mreže njihovih međuodnosa, v. Born et al.: 2003.

objektivnim sredstvima, sredstvima koja nisu zasnovana na političkoj kontroli nad svakim pojedincom<sup>5</sup>. Spomenute terminološke i metodološke nejasnoće posljednjih su se godina pokazale kao ozbiljni praktični problemi na tome putu.

## PRVA FAZA PARLAMENTARNOG NADZORA U HRVATSKOJ

Budući da nakon promjene Ustava Republike Hrvatske iz 2001. godine nije mijenjan ustroj radnih tijela hrvatskog parlamenta, poslovi demokratskog nadzora jednostavno su pridodani skupu poslova radnoga tijela parlamenta koje se bavilo sigurnošću. Radilo se tu o Odboru za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost, tijelu koje se uz pojedina opća pitanja unutarnje politike, bavilo i unutarnjim poslovima te policijom, obranom i oružanim snagama, zaštitom i spašavanjem, te pitanjima obavještajnog sektora.<sup>6</sup> Već se po opisu aktivnosti ovog odbora vidi da je tu bilo mnogo posla, pri čemu obrana i nije uvijek bila na vrhu liste prioriteta.

Spomenuti je Odbor bio sastavljen od parlamentarnih zastupnika, uz mogućnost imenovanja dva vanjska člana, ali za njih nisu bila predviđena zasebna financijska sredstva. Pitanjima obrane trebao se tu podrobnije baviti poseban **Pododbor za obranu**, sastavljen unutar spomenutog Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost – što na operativnoj razini baš i nije radilo dobro, tako da se većina tema iz sektora obrane raspravljala isključivo na krovnom Odboru za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost. Unatoč tome što je spomenuti Odbor bio vrlo aktivan, dobar dio njegovih sjednica bio je zatvoren za javnost, te time praktično tajnan. Iako je prvih nekoliko godina 21. stoljeća u Hrvatskoj vrijeme započinjanja čitavog niza velikih promjena i u nacionalnome sustavu obrane, demokratski nadzor obrambenog sektora u svojoj punini pretežito je ostao tek mrtvo slovo na papiru.

Budući da je od 2002. godine sama količina i kompleksnost materijala vezanih uz obranu započela postupno rasti (radi reformi obrambenog sustava te postupnog približavanja Hrvatske članstvu u NATO-u), tijekom idućih godina postavila se potreba za promjenama sustava parlamentarnog bavljenja sektorom obrane i svim pitanjima vezanim uz obranu općenito. Ove potrebe nalaze svoj formalni izraz u travnju 2008. godine, kada aktualni saziv Sabora donosi i promjene Poslovnika Hrvatskog sabora (Poslovnik sabora, 2008.) Njime se postavljaju temelji ozbiljnijeg provođenja parlamentarnog, ali i građanskog nadzora nad obrambenim sektorom kakav se danas provodi u Hrvatskoj.

<sup>5</sup> Ove teze Anthony Forster (Forster, 2006.) izvodi iz teksta Samuela Huntingtona „The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations“, Harvard University Press, 1957. godine, a pobliže su praktično razrađene i u Hewa Strachana „The Politics of the British Army“, Clarendon Press, 1997.

<sup>6</sup> Spomenuti saziv Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost Zastupničkog doma Hrvatskog državnog sabora, konstituiran je prvog dana prve sjednice četvrtog saziva Sabora, 2. veljače 2000. godine, brojio je 13 članova i bio predvođen predstavnikom vladajućeg političkog bloka (Odluka o izboru, 2000.).

## DANAŠNJI SUSTAV GRAĐANSKOG NADZORA U HRVATSKOJ

Promjenama parlamentarnog Poslovnika od travnja 2008. godine, osniva se zasebno radno tijelo Sabora posvećeno poslovima obrane – **Odbor za obranu**. Njegov se djelokrug definira relativno široko.<sup>7</sup> On postaje matično tijelo za:

- „ustrojstvo i djelokrug tijela državne uprave u području obrane”,
- „obranu i zaštitu”,
- „suradnju s tijelima u Republici Hrvatskoj koja djeluju u području obrane i zaštite”,
- „druga pitanja obrane i zaštite”.

U svim ovim područjima Odbor za obranu radi poslove „utvrđivanja i praćenja provođenja politike, a u postupku donošenja zakona i drugih propisa ima prava i dužnosti matičnoga radnog tijela” na spomenute teme (Hrvatski sabor, Odbor za obranu, web stranica).

Pri njegovom sastavljanju, odlučeno je da Odbor ima 13 članova iz redova saborskih zastupnika – balansiranih između vlasti i oporbe. Tako, dok vlast ima potpredsjednika odbora i šest predstavnika, oporba daje predsjednika odbora i još pet predstavnika. Po prvi su put saborski zastupnici u njega izabrani Odlukom o izboru predsjednika, potpredsjednika i članova Odbora za obranu Hrvatskoga sabora od 30. travnja 2008. godine (Odluka o izboru, 2008.). Usto, iskorištena je i mogućnost iz novog članka 54. Poslovnika Sabora, te se odlučilo u Odbor za obranu imenovati i šest dodatnih „javnih, znanstvenih i stručnih djelatnika koji imaju sva prava člana radnog tijela, osim prava odlučivanja”.

Ovih šest vanjskih stručnjaka, nazvanih **vanjski članovi odbora**, imenovano je na temelju javnog poziva raspisanoga početkom svibnja 2008. godine<sup>8</sup> (Javni poziv, 2008.). Izbor konkretnih osoba za ova mjesta obavljen je početkom ljeta 2008. godine, da bi njegovi rezultati konačno bili objavljeni 11. srpnja 2008. godine (Odluka o imenovanju, 2008.). Novoizabrani su vanjski članovi Odbora za obranu Hrvatskoga sabora od 15. rujna 2008. godine započeli sudjelovati u radu Odbora.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Pri stvaranju novog odbora, Sabor je teme njegova budućeg djelokruga izuzeo iz nadležnosti bivšeg matičnog odbora (Poslovnik sabora, 2008.). Ipak, tu ima nejasnoća! Saborska internetska stranica Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost i krajem 2010. još uvijek navodi i njegove stare obrambene nadležnosti, iz doba prije promjena poslovnika (Hrvatski sabor, Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost, web stranica), a do preklapanja dolazi često. Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost obrađuje niz tema koje imaju primjetnu sporednu vojnu poveznicu; i dalje provodi postupak izbora i čelnika Vojne sigurnosno-obavještajne agencije, a jedini je nositelj i prava uvida u zatvoreni fond saborske arhivske građe s temom obrane nastale prije razdvajanja 2008. godine. Dakle, ovo razdvajanje iako određeno u Ustavu, tek je djelomično provedeno u Saboru, dok još praktično nije prokolalo i ostatkom zakonodavstva Republike Hrvatske.

<sup>8</sup> Objavljen u Narodnim novinama br. 51/08 od 5. svibnja 2008. godine, u dnevnome listu Vjesnik od 5. svibnja 2008. godine, te na internetskim stranicama Hrvatskoga sabora.

<sup>9</sup> Kako je i propisano stavkom 2. spomenute Odluke o imenovanju članova Odbora za obranu Hrvatskoga sabora iz 2008. Godine.

Položaj vanjskih članova Odbora za obranu ponešto je specifičan. Budući da su izabrani iz kruga ljudi koji se svakodnevno i stručno bave pitanjima obrane, na njih u praksi pada teret ispravljanja jednog od osnovnih problema svih radnih tijela Hrvatskoga sabora – nedostatka stalno zaposlenog stručnog osoblja, koje bi stručnim pripremnim radom pomagalo punopravnim članovima pojedinih radnih tijela u njihovom djelovanju po pojedinim odborima. Saborski odbori (pa tako i Odbor za obranu) imaju samo tajnika, a ne i tim stručnjaka koji bi ozbiljno, te stranački neovisno, promišljao materijale i pitanja koja se postavljaju pred odbor – što bitno slabi kvalitetu rasprava te rada pojedinih odbora. Vanjski članovi u Odboru za obranu diskutiraju po gotovo svim točkama dnevnoga reda, postavljaju nizove pitanja, a svojim podnescima bitno produbljuju raspravu, te načinju i stručna pitanja koja inače ne bi bila dotaknuta.<sup>10</sup> Sve to vidljivo pridonosi kvaliteti rada Odbora. Uz određena kolebanja, može se reći i da su upravo vanjski članovi Odbora za obranu ovome tijelu Hrvatskog sabora, uz funkciju parlamentarnog i demokratskog nadzora, dali i određeno obilježje građanskoga nadzora nad sektorom obrane, a da za to nije bilo potrebno osnovati zasebno tijelo, kao što je to urađeno pri uspostavi kompleksnog mehanizma nadzora nad sigurnosnim službama u Hrvatskoj.

## PRAKSA PARLAMENTARNOG I GRAĐANSKOG NADZORA OBRANE U HRVATSKOJ

Od početka svog rada, 6. svibnja 2008. godine, pa do kasne jeseni 2010. godine (ili konkretnije, u prvih 30 mjeseci svoga rada), Odbor za obranu Hrvatskoga sabora sastao se ukupno 34 puta. Većina je sjednica Odbora za obranu održana u prostorima Hrvatskoga sabora,<sup>11</sup> a Odbor za obranu u razmatranom razdoblju obavio je i ukupno četiri posjete pojedinim dijelovima obrambenoga sustava Hrvatske (Ministarstvu obrane Republike Hrvatske (MORH, 17. III. 2009.), Glavnom stožeru oružanih snaga (MORH, 31. III. 2009.), Hrvatskom vojnom učilištu 'Petar Zrinski' (MORH, 25. V. 2010.), te Hrvatskom ratnom zrakoplovstvu i protuzračnoj obrani (MORH, 30. IX. 2010.)). Iako se pokušalo dogovoriti bitno više posjeta, koordinacija parlamenta, Ministarstva obrane kao isključivog posrednika pri ugovaranju posjeta, te samih Oružanih snaga Republike Hrvatske pokazala se gotovo nepremostivim problemom. Nadamo se da će takvog terenskog rada ubuduće biti više.

Prvih pet sjednica Odbora za obranu odrađeno je bez prisustva vanjskih članova, budući da oni još nisu bili imenovani. Od ostalih 29 sjednica, 24 su održane kao

<sup>10</sup> U prvih 30 mjeseci rada Odbora za obranu, vanjski su članovi podnijeli odboru desetak tematskih podnesaka, koji u rasponu variraju od kratkih pitanja, preko kraćih obrazloženih prijedloga do većih tematskih materijala. Najveći podneseni prilog, vezan uz problematiku plaća letачkog osoblja u Hrvatskom ratnom zrakoplovstvu i protuzračnoj obrani, rezultirao je 2009. i zasebnim pisanim odgovorom Ministarstva, a nakon promjene relevantnog podzakonskog okvira.

<sup>11</sup> Točnije, u prvih 30 mjeseci rada, samo je jedna radna sjednica održana van zgrade Hrvatskoga sabora, i to u prostorima Ministarstva obrane – tijekom posjete Odbora Glavnome stožeru OS RH, 31. ožujka 2009. godine.



radne i javne, uz prisustvo i sudjelovanje vanjskih članova Odbora. Od preostalih pet sjednica, jedna je bila održana kao javna ali konzultativna (zbog nedostatka kvoruma saborskih zastupnika, potrebnog za odlučivanje), dok su četiri proglašene zatvorenima zbog povjerljive prirode materijala o kojima se na njima raspravljalo<sup>12</sup>. Ipak, ispada da je od te četiri sjednice samo posljednja sjednica, održana 3. studenoga 2010. godine, bila u pravom smislu „zatvorena” – dok se prve tri (raspoređene od kraja rujna 2009. do sredine travnja 2010. godine) prije može nazvati „tajnima”, budući da su sklopom birokratskih okolnosti iz njihova tijeka uz širu javnost bili isključeni i vanjski članovi odbora. Uz ukupno nesnalaženje obrambenog sektora pri praktičnom podvrgavanju mjerama demokratskog nadzora, upravo je pitanje pristupa klasificiranim podacima obilježilo prvo vrijeme rada Odbora za obranu.

## TAJNOST PODATAKA I DEMOKRATSKI NADZOR

Dok saborski zastupnici prema slovu zakona imaju pravo uvida i u klasificirane dokumente svih vrsta, a bez prethodnog provođenja sigurnosne provjere<sup>13</sup>, status vanjskih članova saborskih odbora po ovom pitanju do nedavno nije bio nešto oko čega bi se postavljala pitanja. Budući da do jeseni 2008. godine nijedan od bitnijih saborskih odbora nije u svome sastavu imao vanjske članove, nije ni došlo do situacije gdje bi se oni u svome saborskom radu uopće mogli naći suočeni s klasificiranim podacima. Ukupno gledano, po pitanju pristupa klasificiranim podacima, status vanjskih članova saborskih odbora bio je donekle pravno neodređen. Uspostavom zasebnog Odbora za obranu, popunjenog i vanjskim članovima, ovo je pitanje postalo svojevrsna „tempirana bomba” za koju se samo čekalo kada će skočiti na vrh dnevnoga reda.

Naime, dok izabrani saborski zastupnici nedvojbeno imaju pravo pristupa svim razinama klasificiranih podataka bez provođenja sigurnosne provjere, većina građana – jednako tako nedvojbeno – za to isto pravo treba proći odgovarajuću provjeru. Otvara se pitanje što s osobama koje se nađu između ovih jasnih kategorija – konkretno, vanjski članovi odbora koji su obični građani, ali ih Poslovnik Hrvatskog sabora svojim člankom 54.<sup>14</sup> u pojedinim aspektima barem naizgled uvelike izjednačava s

<sup>12</sup> Dnevni redovi Odbora za obranu dostupni su na internetskim stranicama Hrvatskoga sabora za otvorene sjednice, dok se iz medijskih napisa moglo poprilično dobro dokučiti i teme s „tajnih” sjednica. Dnevni red 28. sjednice Odbora za obranu jednostavno nedostaje na internetskim stranicama Hrvatskoga sabora, iako ona nije bila ni tajna ni zatvorena – izgleda da je baš ta, konzultativna sjednica, održana usprkos nedostatku kvoruma potrebnog za odlučivanje glasanjem.

<sup>13</sup> „Pristup klasificiranim podacima bez certifikata imat će u okviru obavljanja poslova iz njihovog djelokruga saborski zastupnik, ministar, državni tajnik središnjeg državnog ureda, sudac i Glavni državni odvjetnik” (*Zakon o tajnosti podataka*, 2007.: članak 20., stavak 1.)

<sup>14</sup> „Radno tijelo Sabora može na sjednice pozivati javne, znanstvene i stručne djelatnike i druge osobe radi pribavljanja njihova mišljenja o pitanjima o kojima se raspravlja na sjednici. U radna tijela može se imenovati, ako ovim Poslovnikom nije drukčije određeno, do šest



punopravnim članovima pojedinog saborskog odbora. Budući da pred Odbor barem teorijski mogu doći i materijali najviših stupnjeva klasifikacije, s njima se mogu naći suočeni i vanjski članovi odbora pri obavljanju svojih redovitih saborskih radnih dužnosti. Pri tome, napomenimo da posjedovanje važećeg sigurnosnog certifikata nije bilo postavljeno kao uvjet u javnome pozivu Sabora za prijavu osoba za mjesta vanjskih članova odbora<sup>15</sup>, a da provođenje odgovarajućih provjera tako izabranih osoba nije započeto ni u jesen 2008. godine, u doba stupanja na dužnost novih vanjskih članova pojedinih odbora.

Konkretno je problem konačno izbio na vidjelo u rujnu 2009. godine, kada je Ministarstvo obrane RH po prvi put svoj odgovor na jedan upit Odbora odaslalo u formi klasificiranog dokumenta – postavivši time problem ovlaštenja vanjskih članova za pristup tim podacima. Već u početku razmatranja stanja, potvrđen je stav da je *Zakon o tajnosti podataka* propis jače snage od Poslovnika Sabora, inače podzakonskog akta. Na tom je temelju zaključeno da vanjskim članovima Odbora za obranu ipak trebaju važeći sigurnosni certifikati za nesmetani pristup klasificiranim podacima. Budući da vanjskim članovima u tom trenutku nisu bile obavljene sigurnosne provjere, oni nisu mogli ostvariti uvid u klasificirani dokument koji je osvanuo na rasporedu za raspravu, a nisu mogli ni prisustvovati raspravi koja je trebala uslijediti. Budući da Odbor za obranu u punome smislu radi tek uz sudjelovanje i svojih vanjskih članova, time je u pitanje dovedeno i njegovo praktično funkcioniranje – barem do pribavljanja potrebnih sigurnosnih certifikata. Budući da je za saborsko radno tijelo apsolutno neprihvatljiva ikakva dulja blokada rada, pronađeno je prijelazno rješenje.

Za prvu silu, sjednice Odbora za obranu zabavljene spomenutim klasificiranim dokumentom (kraj rujna i početak listopada 2009. godine), proglašene su „zatvore-nima“ – ali ne samo za javnost, već za sve osobe bez potrebne sigurnosne provjere<sup>16</sup>. Time su se, nakon gotovo godinu dana od započinjanja rada, vanjski članovi Odbora za obranu našli isključeni iz rada tijela u kojem „imaju sva prava člana radnog tijela, osim prava odlučivanja“ (Poslovnik Sabora, 2008.: članak 54.), a Odbor je zasjedao

---

javnih, znanstvenih i stručnih djelatnika koji imaju sva prava člana radnog tijela, osim prava odlučivanja.“, kaže 1. stavak 54. članka Poslovnika Hrvatskog sabora (Odluka o izmjenama i dopunama, 2008.)

<sup>15</sup> Predlagači kandidata su mogli biti stručne institucije, stručne udruge, udruge civilnog društva i pojedinci, a za kandidate se tražilo samo da dostave (1.) obrazloženi prijedlog, (2.) životopis i (3.) dokaz o nekažnjavanju. U praksi se pokazalo mogućim, uz osnovnog predlagača priložiti i dodatna pisma podrške kandidaturi. Nema ni spomena sigurnosnim provjerama i/ili sigurnosnim certifikatima. Takvi relativno općeniti preduvjeti sami po sebi i nisu loši, budući da šire krug građana koji se mogu odazvati pozivu (Javni poziv, 2008.).

<sup>16</sup> Iako se 21. sjednica Odbora navodno na kraju nije održala 23. rujna 2009. godine, a zbog nedostatka kvoruma, ona se na internetskim stranicama Hrvatskoga sabora ipak vodi kao održana i „zatvorena za javnost“, jednako kao i iduća – 1. listopada 2009. godine – do koje je nedvojbeno došlo. Za detalje vidi napise – recimo, tekst „Vukelić: Nitko ne razmišlja o povlačenju iz Afganistana“ od 23. rujna 2009. godine, ili tekst „Odgođena rasprava o izgredima u Afganistanu“, iz Novog lista od 23. rujna 2009. godine, prenesen na portalu ZamirZINE samo dan poslije.

u krnjem sastavu. Dok se time, doduše, poštivalo zakon – definitivno je prekršen Poslovnik Sabora<sup>17</sup>. Nakon dvije takve „tajne“ sjednice Odbora za obranu s početka jeseni 2009. godine, pokrenut je postupak provođenja sigurnosnih provjera za vanjske članove Odbora. Budući da spomenuti postupak nije bio dovršen do 14. travnja 2010. godine i održavanja 30. sjednice Odbora na kojoj se počelo raspravljati o klasificiranoj i politički osjetljivoj temi objave „Registra branitelja“ – ponovno je, po treći put, došlo do isključenja vanjskih članova Odbora sa sjednice tijela kojem su članovi<sup>18</sup>.

Druga faza improvizacije započela je 3. studenoga 2010. godine, na 34. sjednici Odbora za obranu, kada je ponovno na dnevni red dospio klasificirani podnesak iz MORH-a. Budući da ni do kraja listopada 2010. godine nisu dovršene potrebne sigurnosne provjere vanjskih članova, tom je prilikom pronađen novi kompromis. Novo je prijelazno rješenje uzelo u obzir nisku razinu klasifikacije spomenutog dokumenta i uznapredovalo fazu provođenja sigurnosnih provjera vanjskih članova, ne bi li nanovo pokušalo pomiriti *Zakon o tajnosti podataka* i *Poslovnik Sabora* – ovoga puta na ponešto bolji način.

Pred Odbor za obranu stigao je dokument klasificiran stupnjem „OGRANIČENO“, dakle, najnižim službenim stupnjem tajnosti klasificiranih podataka<sup>19</sup>. Dok bi faktička opravdanost spomenutog označavanja mogla biti predmetom neke druge diskusije<sup>20</sup>, treba konstatirati da je time izražen stav kako se radi o podacima čije bi neovlašteno otkrivanje za Ministarstvo obrane RH „naštetilo djelovanju i izvršavanju zadaća“ (*Zakon o tajnosti podataka*, 2007.: članak 9.). Ipak, može se reći da za pravo pristupa podacima rečenog stupnja klasifikacije zapravo i ne treba posjedovati certifikat o provedenoj sigurnosnoj provjeri, budući da se on izdaje samo za uvid u tri viša stupnja tajnosti podataka (*Zakon o tajnosti podataka*, 2007.: članak 18., stavak 4.). Pri tome, nije u dvojbi da vanjskim članovima odbora uvid u podatke treba „za obavljanje poslova iz njihova djelokruga“ (*Zakon o tajnosti podataka*, 2007.: članak 18., stavak 1.). Ove su dvije okolnosti iskorištene za praktični kompromis.

<sup>17</sup> O čemu je u rujnu 2009. godine Saboru i pismeno prosvjedovala udruga građana „Centar za mirovne studije“ iz Zagreba, inače predlagač jednog od vanjskih članova Odbora za obranu (Otvoreno pismo 2009.)

<sup>18</sup> Ovoga se puta radilo o zajedničkoj sjednici Odbora za obranu i Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost. U medijima se saznalo kako su nakon provedene rasprave odbori odvojeno glasovali oko usuglašenog zajedničkog zaključka – o kojem Odbor za obranu nije uspio skupiti potrebnu većinu, pa nije ni donesen (v. tekst *Jutarnjeg lista* „Odbor za unutarnju politiku podržao objavu Registra“, objavljen 14. travnja 2010. godine) (Barilar 2010.)

<sup>19</sup> Prema *Zakonu o tajnosti podataka* iz 2007. godine, člankom 4. propisani su stupnjevi tajnosti klasificiranih podataka: vrlo tajno, tajno, povjerljivo i ograničeno.

<sup>20</sup> Imajući u vidu i odredbu istog tog *Zakona o tajnosti podataka*, gdje je u članku 12. propisano: „(1) U postupku klasifikacije podatka vlasnik podatka dužan je odrediti najniži stupanj tajnosti koji će osigurati zaštitu interesa koji bi neovlaštenim otkrivanjem tog podatka mogli biti ugroženi. (2) Ukoliko klasificirani podatak sadrži određene dijelove ili priloge, čije neovlašteno otkrivanje ne ugrožava vrijednosti zaštićene ovim *Zakonom*, takvi dijelovi podatka neće biti označeni stupnjem tajnosti“, što ozbiljno primijenjeno, poprilično ograničava praksu olakog klasificiranja.

Vanjski su članovi prije pristupanja klasificiranim podacima potpisali «izjavu Uredu Vijeća za nacionalnu sigurnost kojom potvrđuju da su upoznati s odredbama ovoga Zakona i drugih propisa kojima se uređuje zaštita klasificiranih podataka te se obvezuju raspolagati klasificiranim podacima sukladno navedenim propisima» (*Zakon o tajnosti podataka*, 2007.: članak 20., stavak 2.) u maniri svojih kolega u Odboru, izabranih saborskih zastupnika, na koje se inače i odnosi spomenuti članak zakona<sup>21</sup>. Nakon toga im je dopušteno preuzimanje klasificiranog dokumenta i normalno sudjelovanje u radu Odbora, s obavezom da se dokument po završetku sjednice Odbora i vrati tajnici Odbora. Time je ovaj praktični problem riješen na bitno bolji način nego 2009. godine. Iako ništa osim punog sigurnosnog certifikata ne rješava u potpunosti pitanje pristupa vanjskih članova saborskih odbora klasificiranim podacima, ovim je prijelaznim rješenjima više ili manje ostvarena barem elementarna funkcionalnost spomenutog saborskog radnog tijela. Ipak, dok je ostalo otvoreno pitanje čak i teorijske legitimnosti postupanja u prvoj fazi spomenutih prilagodbi, čitava praksa definitivno ne ukazuje na kvalitetno funkcioniranje parlamentarnoga sustava u Hrvatskoj.

## TEME OBUHVAĆENE GRAĐANSKIM NADZOROM

Ukupno gledano, u prvih gotovo 30 mjeseci rada<sup>22</sup> i tijekom 31 regularne sjednice Odbora<sup>23</sup>, odrađeno je ukupno 56 točaka dnevnoga reda, jasno podijeljenih u nekoliko tematskih grupa poslova, donekle cikličke prirode i pretežito nadolazećih u godišnjem ritmu.

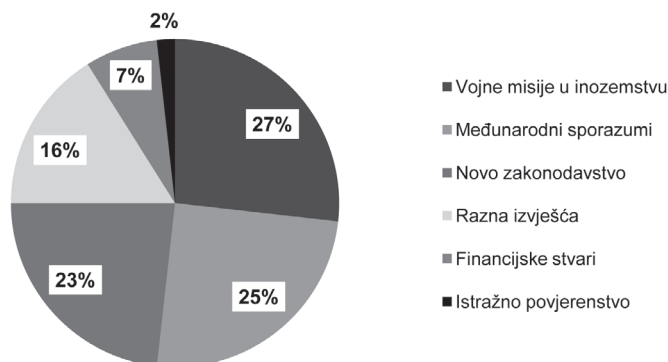
**Vojnim misijama u inozemstvu** bavilo se 15 točaka dnevnoga reda, bilo kroz rasprave o broju ljudi koji će se slati ubuduće, ili putem rasprava o tijeku aktivnih misija. Razmatranje **već potpisanih međunarodnih sporazuma** predstavljalo je 14 točaka dnevnoga reda (a u praksi i njihovo gotovo bezuvjetno prihvaćanje), dok se **pretresanjem novog zakonodavstva** vezanog uz resor obrane bavilo 13 točaka. **Razna izvješća** predstavljaju sadržaj devet točaka dnevnoga reda (o stanju u obrambenom sustavu, o provođenju državne revizije MORH-a, o ravnopravnosti spolova i druge), dok **financijske stvari** vezane uz obrambeni proračun, predstavljaju temu tek četiriju točaka dnevnoga reda tijekom svog ovog vremena. Ne bi li zaokružili rad Odbora, preostaje za spomenuti i **raspravu o osnivanju parlamentarnog istražnog povjerenstva o skandalu vezanom uz nabavu vojnih kamiona** – jedinom skandalu koji je okrznuo rad Odbora za obranu, a da o tome nije sazvana tajna sjednica.

<sup>21</sup> Osim toga, ovom je praksom ponovno ukazano i na faktičnu neuređenost statusa vanjskih članova pojedinih saborskih odbora, koja varira od slučaja do slučaja - njih se čas tretira kao gotovo ravnopravne saborskim zastupnicima, a čas gotovo kao slučajne prolaznike.

<sup>22</sup> Period promatranja je određen trenutkom okončanja glavnine pisanja ovoga teksta i njegovom predajom uredništvu, sredinom studenoga 2010. godine, a nije mijenjan u kasnijim manjim dopunama teksta obavljenim tijekom 2011. godine.

<sup>23</sup> Točnije rečeno, tijekom 29 održanih javnih radnih sjednica, jedne konzultativne javne sjednice (tijekom koje se nije moglo glasovanjem donositi odluke zbog izostanka kvoruma članova odbora iz redova saborskih zastupnika) i jedne prave „zatvorene“ sjednice.

Preostala dva veća skandala vezana uz teme iz sektora obrane, koji su tijekom promatranog perioda tresli hrvatske medije – naime, incident vezan uz hrvatske vojne policajce u Afganistanu tijekom rujna 2009. godine i pitanje javnog objavljivanja „Registra branitelja“ u travnju 2010. godine, bili su predmetom već spomenutih „tajnih“ sjednica Odbora, a nije postignut nikakav konkretan učinak. U prilogu prikazujemo i grafičku raspodjelu tema na sjednicama Odbora – onih koje su održane „javno“ i „zatvoreno“, i za koje se može iz javno dostupnih podataka precizno odrediti čime su se bavile.



Slika 1. Raspodjela tema u dnevnim redovima regularnih sjednica Odbora za obranu

## ZAKLJUČAK

Već po raspodjeli tema rada Odbora za obranu Hrvatskoga sabora, vide se i određeni problemi njegove prakse – učestalost razmatranja tema upravo je obrnuto proporcionalna njihovoj objektivnoj važnosti za ono neposredno, svakodnevno funkcioniranje obrambenoga sektora i oružanih snaga. Najmanje je pažnje posvećeno konkretnim problemima, opremanju i financijama, a tek malo više pojedinim izvješćima koja poreznim obveznicima objašnjavaju na što se troše njihovi porezi u sektoru obrane. Više se pričalo o nacrtima budućeg zakonodavstva i već potpisanim međunarodnim sporazumima, dok je najveći dio vremena uzelo pretresanje međunarodnih misija u kojima Hrvatska vojno sudjeluje. No, pogledajmo to ponešto detaljnije!

Skandalozne prakse ili događanja obrađivalo se tek nakon što su ih tematski dobrotno otvorili mediji, a i onda nije došlo do ikakvog doprinosa njihovu rješavanju. Dok su dvije takve teme samo ogolile nedostatak u ustroju samoga Odbora vezan za sigurnosne provjere vanjskih članova Odbora, treća je prebačena na zasebno parlamentarno istražno povjerenstvo koje se njome relativno uspješno bavilo.

Zanimljivo da je upravo to i tema oko koje se dogodio najveći kadrovski propust vladajuće stranke vezan uz Odbor za obranu – bivši ministar obrane, protiv kojeg se vodi sudski postupak oko nabave vojnih kamiona, u trenutku pokretanja spomenutog postupka od parlamentarne je većine postavljen na mjesto potpredsjednika Odbora za obranu, jedinog redovitog nevojnog kontrolnog tijela u resoru u kojem on odgovara za moguće zloporabe. Teško je dokučiti puni sadržaj poruke koju ovaj potez šalje kako hrvatskoj, tako i međunarodnoj javnosti.

O pitanjima opremanja oružanih snaga nije se samostalno raspravljalo – što zapravo i ne čudi. Na ovu činjenicu bitno utječe percepcija kako se ipak radi o temi iz domene izvršne vlasti, na koju zapravo imaju vrlo malo utjecaja i djelatni sastav oružanih snaga, ali i ukupna zakonodavna vlast. Ovlašt parlamenta tu se doživljava pretežito kontrolno – ona djeluje uglavnom *post festum*. Samo je malo bolja situacija s pitanjima obrambenih financija, još jednim od područja izričite dominacije sustava izvršne vlasti. Njima je posvećena tek simbolička pažnja, a u raspravama oko obrambenog proračuna Odboru za obranu iz nadležnog se Ministarstva kao materijal dostavlja samo ona najopćenitija verzija državnoga proračuna, inače dostupna i široj javnosti putem internetskih stranica Ministarstva financija RH<sup>24</sup>. To onemogućava ikakav dublji uvid u obrambeno financiranje i ovu temu svodi na jednu gotovo ukrasnu razinu.

O budućim se zakonima s područja obrane u Hrvatskoj može temeljito raspravljati u sklopu parlamentarnog tijela za nadzor. Ipak, ni tu nijednom nije bilo vidljivo da je vlast u obzir uzela išta od prigovora koji su se u takvim raspravama kristalizirali. Sve navedeno, obuhvatilo je točno pola provedenih aktivnosti Odbora za obranu – onu bolju polovicu.

Preostala polovica točki dnevnih redova otpada na dvije teme – međunarodne sporazume i teme vezane uz međunarodne vojne misije. Za razliku od budućeg zakonodavstva, međunarodni sporazumi vezani uz područje obrane samo su djelomično predmet rasprave. O njima se u Saboru priča tek naknadno, dugo nakon njihova potpisivanja, kada se kroz raspravu više ne može utjecati na njihov sadržaj – nakon pretresanja na odborima, može ih se na sjednici Hrvatskoga sabora ili ratificirati ili odbiti u cjelini (što nije uobičajeno).

Najviše pažnje, ukupno gledano, potrošeno je na pitanja hrvatskog sudjelovanja u međunarodnim vojnim misijama. One obuhvaćaju manje od sedam posto ukupnog djelatnog sastava vojske, a imaju otprilike i sličan udio u ukupnom proračunu obrambenoga sustava Hrvatske. Pa ipak, posvećeno im je bilo preko četvrtine ukupne aktivnosti Odbora za obranu. Nažalost, i tu se redovito pričalo o stvarima iz prošlosti, o već učinjenom i postignutom. Iako se ponešto pažnje posvetilo formalnome odobravanju broja ljudi za slanje u mirovne misije (samo veličine, a ne i sastava kontingenata – koji se redovito ostavlja na volju Ministarstvu), hrvatski se obrambeni sustav u prvih 30 mjeseci rada Odbora za obranu pokazao bitno manje

<sup>24</sup> Vidi internetske stranice Ministarstva financija Republike Hrvatske, odnosno, njihovu podstranicu namijenjenu pojedinom proračunu Republike Hrvatske (Ministarstvo financija 2010. i/ili Ministarstvo financija 2011.)

raspoloženi za sadržajno raspravljanje o budućim vojnim djelovanjima u inozemstvu ili o budućem radu postojećih međunarodnih vojnih misija.

Iako predstavljena slika ne izgleda dobro, praksa parlamentarnog nadzora nad oružnim snagama u Hrvatskoj danas je bitno bolja i jasnija nego što je bila prije osnivanja Odbora za obranu kao zasebnog saborskog radnog tijela. Jednako tako, uvedeni institut vanjskih članova Odbora pokazao se uspješnim, budući da oni svojim pitanjima i podnescima potiču raspravu i ističu problematične elemente u sklopu tema koje dolaze pred Odbor. Time su vanjski članovi Odbora za obranu opravdali iskorak u praksi parlamentarnog nadzora poduzet njihovim uvođenjem u parlamentarni rad – inače jedinstven takav potez u regiji. Rješavanjem svojevrstnih „dječjih bolesti“, kao opisanog problema pristupa klasificiranim podacima vanjskih članova Odbora, treba očekivati da sustav parlamentarnog demokratskog nadzora proradi i bolje. Zanimljiva će biti i daljnja razmatranja ovoga sustava, poduzeta tijekom idućih saziva saborskoga Odbora za obranu.

## LITERATURA

- \*\*\* (2010.) „Odgođena rasprava o izgredu u Afganistanu“ *ZamirZINE*, 24. rujna 2009. godine. Dostupno na <http://www.zamirzine.net/spip.php?article8214> (posljednji put pristupljeno 27. listopada 2010. godine)
- \*\*\* (2010.) „Vukelić: Nitko ne razmišlja o povlačenju iz Afganistana“ *T-portal*, 23. rujna 2009. godine. Dostupno na <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/36752/Vukelic-Nitko-ne-razmislja-o-povlacenju-iz-Afganistana.html> (posljednji put pristupljeno 26. listopada 2010. godine)
- Barilar, Suzana (2010.) „Odbor za unutarnju politiku podržao objavu Registra“, *Jutarnji list*, 14. Travnja 2010. godine. Dostupno na <http://www.jutarnji.hr/registar-branitelja--odbor-za-unutarnju-politiku-podrzao-objavu-registra/714667/> (posljednji put pristupljeno 26. listopada 2010. godine)
- Bellamy, Alex (2002.) „A Revolution in Civil-Military Affairs: the Professionalisation of Croatia's Armed Forces“. U: Forster, Anthony – Timothy Edmunds (ur.): *The Challenge of Military Reform in Postcommunist Europe: Building Professional Armed Forces*. New York: Palgrave MacMillan. Str. 165-182.
- Born, Hans – Philipp Fluri – Simon Lunn (ur.), (2003.) *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform*. Brussels/Geneva: DCAF & NATO Parliamentary Assembly.
- Born, Hans – Ian Leigh (2005.) *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway.
- Dvornik, Srđan (2009.) *Akteri bez društva: Uloga civilnih aktera u postkomunističkim promjenama*. Zagreb: Fraktura i Heinrich Boell Stiftung.

- Edmunds, Timothy (2007.) *Security sector reform in transforming societies: Croatia, Serbia and Montenegro*. Manchester: Manchester University Press.
- Fluri, Philipp – Anders Johnsson (2004.) *Parlamentarni nadzor nad sigurnosnim sektorom: načela, mehanizmi i praksa*. Ženeva/Zagreb: DCAF & IPU.
- Forster, Anthony (2006.) *Armed Forces and Security in Europe*. New York: Palgrave MacMillan.
- Gareljić, Zlatko (2003.) „Reforma Oružanih snaga RH”. *Međunarodne studije* 3(3): 81-89.
- Hrvatski sabor, Odbor za obranu. Dostupno na <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2604> (posljednji put pristupljeno 3. studenog 2010. godine)
- Hrvatski sabor, Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost. Dostupno na <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2330> (posljednji put pristupljeno 3. studenog 2010. godine).
- Ispravak Ustava Republike Hrvatske* (pročišćeni tekst). Zagreb: Narodne novine, br. 55/01 od 15. lipnja 2001. godine.
- Javni poziv za podnošenje prijedloga za imenovanje članova radnih tijela Hrvatskoga sabora*. Zagreb: Narodne novine, br. 51/08 od 5. svibnja 2008. Godine.
- Ministarstvo financija Republike Hrvatske (2010.) podstranica namijenjena državnome proračunu za 2010. godinu. Dostupno na <http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2010> (posljednji put pristupljeno 3. studenog 2010. godine).
- Ministarstvo financija Republike Hrvatske (2011.) podstranica namijenjena državnome proračunu za 2011. godinu. Dostupno na <http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2011-godina> (posljednji put pristupljeno 7. lipnja 2011. godine).
- Ministarstvo obrane Republike Hrvatske (2009.) *Posjet Odbora Hrvatskog sabora za obranu MORH-u*, priopćenje od 17. ožujka 2009. godine. Dostupno na <http://www.morh.hr/hr/vijesti-najave-i-priopcenja/vijesti/posjet-odbora-hrvatskog-sabora-za-obranu-morh-u.html> (posljednji put pristupljeno 27. listopada 2010. godine).
- Ministarstvo obrane Republike Hrvatske (2009.) *Saborski Odbor za obranu u MORH-u*, priopćenje od 31. ožujka 2009. godine. Dostupno na <http://www.morh.hr/hr/vijesti-najave-i-priopcenja/priopcenje/saborski-odbor-za-obranu-u-morh-u.html> (posljednji put pristupljeno 27. listopada 2010. godine).
- Ministarstvo obrane Republike Hrvatske (2010.) *Izaslanstvo Odbora za obranu na HVU 'Petar Zrinski'*, priopćenje od 25. svibnja 2010. godine. Dostupno na <http://www.morh.hr/hr/vijesti-najave-i-priopcenja/vijesti/izaslanstvo-odbora-za-obranu-na-hvu-petar-zrinski.html> (posljednji put pristupljeno 27. listopada 2010. Godine.).
- Ministarstvo obrane Republike Hrvatske (2010.) *Odbor za obranu Hrvatskog sabora u posjetu HRZ i PZO*, priopćenje od 30. rujna 2010. godine. Dostupno na <http://www.morh.hr/hr/vijesti-najave-i-priopcenja/priopcenje/odbor-za-obranu-hrvatskog-sabora-u-posjetu-hrz-i-pzo.html> (posljednji put pristupljeno 27. listopada 2010. godine).



*Odluka o imenovanju članova Odbora za obranu Hrvatskoga sabora.* Zagreb: Narodne novine, br. 80/08 od 11. srpnja 2008. Godine.

*Odluka o izboru predsjednika, potpredsjednika i članova Odbora za obranu Hrvatskoga sabora.* Zagreb: Narodne novine, br. 50/08 od 30. travnja 2008. godine.

*Odluka o izboru predsjednika, potpredsjednika i članova Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora.* Zagreb: Narodne novine, br. 15/00 od 5. veljače 2000. godine.

*Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Hrvatskoga sabora.* Zagreb: Narodne novine, br. 39/08 od 4. travnja 2008. godine.

*Otvoreno pismo predsjedniku Hrvatskog sabora i predsjedniku Odbora za obranu Hrvatskoga sabora zbog uskraćivanja prava vanjskim članovima Odbora za obranu da prisustvuju današnjoj sjednici Odbora.* Zagreb: Centar za mirovne studije, 23. rujna 2009. godine.

*The OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR): Supporting Security and Justice.* Pariz: OECD, 2007.

Franjo Turek (ur.), (2006), *Obavještajna praksa i demokratski nadzor – praktični pogled.* Varaždin: DCAF – Radna grupa za obavještajne službe, Prigodna radnja br. 3.

*Ustav Republike Hrvatske*, pročišćeni tekst. Zagreb: Narodne novine, br. 41/01 od 7. svibnja 2001. godine.

*Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske*, Zagreb: Narodne novine, br. 79/06 od 17. srpnja 2006. godine.

*Zakon o tajnosti podataka.* Zagreb: Narodne novine, br. 79/07 od 30. srpnja 2007. godine.

# THE FIRST THIRTY MONTHS OF A NEW SYSTEM OF PARLIAMENTARY OVERSIGHT OF THE DEFENSE SECTOR IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Igor Tabak

## Summary

The article gives an overview of the development of the system of parliamentary civilian oversight over the armed forces in Croatia during recent years. Special emphasis was put on the work of the Committee on Defense, a work body of the Parliament of Croatia that has, since its institution in mid 2008, been entrusted with the conduct of the parliamentary oversight over the defense sector in Croatia. The institute of appointed, outside expert members of the Defense Committee is viewed in detail, this being a innovation in Croatia, as well as in the rest of the immediate region. Also, a critical analysis of the work done by the Committee on Defense during its first 30 months was done, based on the publicly available session agendas. The work of the Committee on Defense has been deliberated in relation to the rules on transparency and the public "right to know".

**Keywords:** Defense sector of Croatia, Armed forces of Croatia, Croatian Parliament, Defense Committee, parliamentary civilian oversight, classification of information

